

STUDIA EUROPAEA GNESNENSIA 11/2015

ISSN 2082-5951

DOI 10.14746/SEG.2015.11.15

Agata Pogorzelska-Kliks
(Gliwice)

**IMIGRACJA W SZWAJCARII PO 1945 ROKU
– EWOLUCJA POSTAW SPOŁECZEŃSTWA
I FEDERALNA POLITYKA INTEGRACJI**

Abstract

The paper discusses the issue of foreigners in Switzerland after 1945 and the policy of the federal government towards immigration and immigrants. Relying on source documents, the author describes changes in the social attitudes towards foreigners, as well as the radicalization of the right-wing groups (especially the Swiss People's Party). The paper also addresses the public vote of February 9th, 2014, called "Against Mass Immigration", and its consequences.

Key words

Switzerland, (mass) immigration, immigration policy, integration, public vote, public initiatives, SVP (UDC)

Konfederacja Helwecka jest niewielkim państwem o powierzchni 41,3 tys. km², które liczy niespełna 8 mln mieszkańców, z czego 22,4% stanowią cudzoziemcy¹. Jest państwem wielokulturowym, wieloreligijnym, wieloetnicznym i wielojęzycznym. Szwajcaria uchodzi, a przynajmniej uchodziła do niedawna, za państwo przychylne imigrantom, otwarte wobec uchodźców. Społeczeństwo szwajcarskie, pomimo przybierających na sile ruchów ksenofobicznych i rosnącego poparcia dla nacjonalistycznej Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP), od 100 lat regularnie odrzucało w głosowaniach powszechnych inicjatywy mające na celu ograniczenie imigracji bądź wydalenie imigrantów z terytorium kraju. Chociaż w głosowaniu z 1992 r. Szwajcarzy wypowiedzieli się przeciwko przystąpieniu do Wspólnoty Europejskiej, w roku 2005 zagłosowali jednak za przyjęciem umów dwustronnych dotyczących m.in. swobodnego przepływu osób, a więc również nieograniczonej imigracji obywateli państw Unii Europejskiej.

W 2014 r. po raz pierwszy w historii Konfederacji została przyjęta inicjatywa zgłoszona przez Szwajcarską Partię Ludową (SVP) „Przeciwko masowej imigracji”. Warto zatem prześledzić zjawisko imigracji we współczesnej Szwajcarii, przyjrzeć się jego dynamice i zastanowić się nad ewentualnymi konsekwencjami przyjęcia tej antyimigracyjnej inicjatywy.

HISTORIA IMIGRACJI I POLITYKA IMIGRACYJNA W SZWAJCARII PO 1945 ROKU

Sytuację Szwajcarii po II wojnie światowej można analizować z różnych punktów widzenia. Z jednej strony, gospodarka szwajcarska nie ucierpiała w wyniku działań wojennych i po II wojnie światowej kraj ten odczuwał ogromny brak siły roboczej, któremu nie byli w stanie sprostać sami Szwajcarzy. Po drugie, pomimo prób zachowania neutralności, okazało się, że we współczesnej Europie państwo szwajcarskie nie mogło pozostać tak hermetycznie zamknięte jak dotąd i musiało ulec wpływom międzynarodowym. Europejska gospodarka, społeczeństwo, kultura i polityka stawały się coraz bardziej międzynarodowe i nie pozostawało to bez wpływu na to małe alpejskie państwo². Po trzecie wreszcie, w społeczeństwie szwajcarskim wciąż

¹ Dane pochodzą ze strony internetowej Federalnego Urzędu Statystycznego: Die Bevölkerung der Schweiz [online]. Bundesamt für Statistik [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.149588.pdf>>.

² Por. J.-C. Favez (red.), *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne 1998, s. 773.

trwała pamięć o kwestii żydowskiej z okresu II wojny światowej – w roku 1942 Rada Federalna zdecydowała o deportacji Żydów, których nie uznawano za uchodźców, pomimo powszechnej wiedzy na temat zagrożenia ze strony hitlerowskich Niemiec. Słowa członka Rady Federalnej, Eduarda von Steigera: „Łódź jest pełna”, które miały być usprawiedliwieniem dla wydalenia uchodźców i miały świadczyć o tym, że Szwajcaria nie była w stanie przyjąć większej ich liczby³, pozostawały zadrą na sumieniu społeczeństwa i rządu. Można zatem wysunąć tezę, że poprzez otwarcie na cudzoziemców Szwajcarzy próbowali zetrzeć tę plamę na swoim sumieniu.

Pozostaje jednak niezaprzeczalne, że to przede wszystkim sytuacja gospodarcza zmusiła Szwajcarię do poszukiwania siły roboczej poza swoimi granicami. Pierwsze lata po II wojnie światowej otwierają okres masowej imigracji do Szwajcarii, politykę imigracyjną Konfederacji nazywano wtedy „polityką otwartych drzwi”. Już w 1945 r. rząd Szwajcarii podjął rokowania z niektórymi państwami europejskimi na temat rekrutacji siły roboczej. W 1948 r. rokowania te zaowocowały podpisaniem umowy z rządem Włoch, regulującej imigrację robotników do Szwajcarii⁴. Celem nadrzędnym tej polityki imigracyjnej pozostawał jej charakter prowizoryczny i tymczasowy. Zakładano, że po zarobieniu pewnej kwoty pieniędzy imigranci powrócą do swoich krajów. Ponadto, wprowadzono liczne zapisy mające zniechęcić obcokrajowców do osiedlania się na stałe na terytorium Konfederacji. Ich pobyt na ziemi szwajcarskiej regulowała Ustawa federalna o pobycie i osiedlaniu się cudzoziemców z roku 1931⁵, która wprowadzała pojęcie pobytu tymczasowego i zgodnie z którą cudzoziemiec mógł ubiegać się o prawo do stałego pobytu dopiero po 10 latach. W ustawie był również zapis ograniczający mobilność zawodową (nie można było zmieniać swobodnie zakładu pracy ani kantonu) i łączenie rodzin. Nie wprowadzono natomiast żadnych limitów ograniczających liczbę imigrantów, sądzono bowiem, że imigranci będą pełnić rolę bufora koniunkturalnego. W przypadku wzmożonego zapotrzebowania na robotników wydawano większą liczbę pozwoleń sezonowych, natomiast gdy sytuacja gospodarcza pogarszała się – w pierwszej kolejności zwalniano z pracy właśnie obcokrajowców⁶. W tych latach do Szwajcarii zaczęli napływać również obywatele Hiszpanii, którzy, nie posiadając pozwolenia na pobyt, przyjeżdżali turystycznie i również podejmowali pracę. W roku 1961 rząd Szwajcarii pod-

³ Por. ibidem, s. 760.

⁴ Por. H.-R. Wicker (red.), *Les migrations et la Suisse*, Zurich 2003, s. 25.

⁵ Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) (RS 1.113).

⁶ Por. J.-M. Bonvin, *La Politique de l'immigration en Suisse*, Commentaires 84, 4, 1998, s. 1029.

pisał z rządem Hiszpanii umowę o rekrutacji siły roboczej, analogiczną do umowy z 1948 r. z Włochami.

Jednakże już na początku lat 60. okazało się, że ta polityka „otwartych drzwi” zaczęła wzbudzać niepokój w społeczeństwie i pojawiły się nurty ksenofobiczne. Ponadto, oznaki przegrzania koniunktury, jak również modernizacja środków produkcji wpływająca na zmniejszenie zapotrzebowania na siłę roboczą, zmusiły rząd federalny do zmiany polityki wobec imigrantów. Te zjawiska były przyczyną prób ograniczenia imigracji poprzez różne systemy kontyngentów⁷. W 1963 r. rząd federalny wprowadził system limitu prostego. Opierając się na artykule 16, pkt 1 Ustawy federalnej o pobycie i osiedlaniu się cudzoziemców mówiącej, że władze muszą, przy wydawaniu pozwoleń, brać pod uwagę interesy gospodarcze kraju, jak również poziom populacji cudzoziemców, państwo wydawało pozwolenia na pobyt jedynie tym pracownikom z zagranicy, którzy znajdą zatrudnienie w przedsiębiorstwach, w których całkowita liczba personelu (Szwajcarów i obcokrajowców) nie przekroczy o więcej niż 2% liczby zatrudnionych w grudniu 1962 r.⁸ Chodziło zatem o proste ograniczenie liczby cudzoziemców na poziomie przedsiębiorstw. Nie przyniosło to jednak oczekiwanych rezultatów,

importowana siła robocza stała się [bowiem] elementem strukturalnym gospodarki szwajcarskiej i nie można było już jej traktować jako chwilowego bufora⁹.

W 1965 r., w wyniku nacisków rządu Włoch, zostało również podpisane nowe porozumienie o rekrutacji siły roboczej, liberalizujące zasady pobytu na przykład w kwestii łączenia rodzin. Jednocześnie, w celu ograniczenia rosnącej wciąż liczby imigrantów, w tym samym roku rząd federalny wprowadził nowy system – podwójnego limitu. Polegał on na konieczności doprowadzenia liczby osób zatrudnionych obcokrajowców w przedsiębiorstwach do 95% liczby pracowników z dnia 1 marca 1965 r. i jednocześnie zabraniał zwiększenia całkowitej liczby zatrudnionych¹⁰. Polityka podwójnego limitu nie zatrzymała jednak rosnącej wciąż imigracji, a ponadto przyczyniła się do pewnego protekcjonizmu wobec słabszych sektorów gospodarki poprzez zatrzymanie ekspansji przedsiębiorstw szybko rozwijających się. W paździer-

⁷ Por. E. Piguet, H. Mahnig, Quotas d'immigration: l'expérience suisse [online]. Cahiers de Migrations Internationales [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www2.unine.ch/webdav/site/sfm/shared/pub/o/o_03.pdf>, s. 4.

⁸ Por. ibidem, s. 7

⁹ A. Porębski, Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu, Kraków 2010, s. 89.

¹⁰ Por. E. Piguet, H. Mahnig, Quotas d'immigration, s. 8.

niku 1965 r. został wprowadzony kolejny model polityki imigracyjnej – model globalnego limitu, który określał roczną liczbę pozwoleń na pracę, które można było wydać, liberalizując jednocześnie mobilność pracowników. Na skutek pojawiających się znowu fal niezadowolenia w społeczeństwie i zapowiedzi kolejnej inicjatywy powszechnej mającej na celu ograniczenie liczby cudzoziemców, rząd zapowiedział doprowadzenie do zmniejszenia populacji obcokrajowców o 3% na koniec roku 1968 i o kolejne 2% na koniec roku 1969¹¹. Jednak pomimo tych prób ograniczenia imigracji, liczba imigrantów wciąż rosła i pod koniec lat 60. wyniosła ponad 14,7% populacji¹². Głównym powodem wzrostu liczby obcokrajowców było działające prawo w kwestii łączenia rodzin. Zatem liczba pracowników pochodzących z zagranicy w gospodarce Szwajcarii została ustabilizowana, ale wzrosła całkowita liczba imigrantów.

Początek lat 70. to okres wprowadzenia polityki kwotowej: liczbę pozwoleń określano na podstawie liczby cudzoziemców, którzy opuścili terytorium Konfederacji, którym nadano obywatelstwo Szwajcarii i liczby zgonów. W celu łatwiejszej kontroli liczby obcokrajowców, powołany został centralny rejestr cudzoziemców, działający pod kontrolą policji federalnej. Jego zadaniem było precyzyjne monitorowanie liczby obcokrajowców na terytorium Szwajcarii, a danych dostarczały odpowiednie urzędy w gminach i kantonach¹³. System ten, podobnie jak wszystkie poprzednie, nie sprawdził się, a liczba imigrantów wciąż rosła z powodu słabych kontroli w kantonach, prawa do łączenia rodzin, częstych zamian pozwoleń sezonowych na niesezonowe, faktu, że niektóre sektory gospodarki nie podlegały kontyngentom, czy wreszcie wysokiego wskaźnika urodzin dla imigrantów. Należy pamiętać, że w Szwajcarii obowiązuje *ius sanguinis*, a zatem dzieci cudzoziemców urodzone na jej terytorium nie uzyskują automatycznie obywatelstwa Konfederacji i powiększają liczbę imigrantów. Niemniej jednak, dekada lat 70. pozostaje okresem względnej stabilizacji imigracji w Szwajcarii dlatego, że jej wzrost został nieco zahamowany. Był to jeden z efektów kryzysu naftowego, który, z pewnym opóźnieniem, dotarł również do Szwajcarii. W latach 1974-1977 zlikwidowa-

¹¹ Por. M. Tinguely, L'Histoire des politiques à l'égard des personnes migrantes [online]. Eidgenössisches Departement des Innern [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.edi.admin.ch/frb/00505/00515/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ae2IZn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDe357hGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-->>.

¹² Dane pochodzą ze strony internetowej Federalnego Urzędu Statystycznego: [online]. Bundesamt für Statistik [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.bfs.admin.ch/portal/fr/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html>>.

¹³ Por. A. Porębski, Wielokulturowość, s. 92.

no 15,8% miejsc pracy w przemyśle i około 10% w całej gospodarce. Imigranci zostali wykorzystani jako amortyzator koniunkturalny¹⁴. To właśnie oni byli zwalniani z pracy w pierwszej kolejności. Szwajcaria odniosła sukces na dwóch płaszczyznach: jej obywatele nie odczuli drastycznie skutków kryzysu w postaci wzrostu bezrobocia i liczba pracowników z zagranicy zmniejszyła się.

Na początku lat 80. okazało się, że kryzys był jedynie przejściowy i pojawiło się znowu zwiększone zapotrzebowanie na siłę roboczą. Trzeba pamiętać, że zagraniczna siła robocza od jakiegoś czasu miała w gospodarce szwajcarskiej charakter strukturalny. Oznaczało to, że cudzoziemcy byli niezbędni dla właściwego funkcjonowania gospodarki i obowiązujący system kwotowy musiał być dostosowywany do panujących warunków, rząd musiał wsłuchiwać się w potrzeby zgłaszane przez przedsiębiorstwa. Roczne pozwolenia były przekształcane na pozwolenia na pobyt stały, co pozwalało imigrantom na pewną stabilizację. Ponadto dał się zauważyć napływ imigrantów z innych krajów, takich jak Portugalia i Jugosławia. Liczba Portugalczyków i Jugosłowian szybko przekroczyła liczbę imigrantów z Włoch i Hiszpanii. Począwszy od lat 80. w Szwajcarii, oprócz stopniowej stabilizacji populacji cudzoziemców, dały się zauważyć też dwa inne zjawiska: zróżnicowanie motywów przyjazdu na terytorium Konfederacji oraz zmiana sytuacji politycznej w Europie¹⁵.

Do lat 80. imigracja w Szwajcarii była rozpatrywana przede wszystkim z ekonomicznego punktu widzenia, jako imigracja zarobkowa. Jednakże zmieniająca się sytuacja polityczna i postępująca integracja europejska sprawiły, że Szwajcaria zaczęła tracić na swojej atrakcyjności jako docelowy kraj dla imigrantów z państw Wspólnoty Europejskiej. Umowa z Schengen, podpisana w roku 1985, znosiła kontrolę na wewnętrznych granicach Wspólnoty, jednocześnie wzmacniając ją na jej granicach zewnętrznych. Ponadto, Konfederacja była również celem uchodźców, na przykład z Węgier w roku 1956, po wkroczeniu Armii Czerwonej, czy z Czechosłowacji po wydarzeniach Praskiej Wiosny. Należy również pamiętać o tym, że już

w 1974 r. Szwajcaria ratyfikowała Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (tzw. traktat rzymski, który zabrania dyskryminacji z powodu przynależności państwowej oraz ogranicza możliwość deportacji)¹⁶.

Podpisanie tego dokumentu zobowiązywało Szwajcarię do przyjmowania uchodźców. Niemniej jednak liczba uchodźców stanowiła niewielki procent

¹⁴ Por. H.-R. Wicker (red.), *Les migrations*, s. 82.

¹⁵ Por. E. Piguet, H. Mahnig, *Quotas d'immigration*, s. 22.

¹⁶ A. Porębski, *Wielokulturowość*, s. 101.

przybywających do Szwajcarii i nie byli oni postrzegani w kategoriach problemu społecznego¹⁷. Zmieniło się to na przełomie lat 80. i 90. Liczba osób ubiegających się o azyl gwałtownie wzrosła, aby w roku 1991 osiągnąć 41 tys.¹⁸ Ponadto, osoby ubiegające się o azyl bardzo często pochodziły z krajów, które dzielił od Szwajcarii duży dystans kulturowy. Cudzoziemcy zaczęli budzić niepokój w społeczeństwie nie tylko ze względu na swoją liczebność, ale również ze względu na swoją odmienność. W tej sytuacji opracowano nową strategię polityki wobec uchodźców, opierającą się na zasadzie jednakowego traktowania imigrantów zarobkowych i politycznych. Autorzy dokumentu postulowali powrót do polityki kwotowej i wprowadzenie globalnego kontyngentu, który miał być określany co dwa lata przez Radę Federalną i następnie rozdzielany pomiędzy różne kategorie imigrantów¹⁹. Ta globalna polityka migracyjna była jednak szeroko krytykowana w środowiskach zarówno politycznych, jak i gospodarczych i docelowo została zastąpiona modelem trzech kręgów, który w dużej mierze opierał się na teorii dystansu kulturowego.

Model trzech kręgów był odpowiedzią na, z jednej strony, zmieniającą się sytuację polityczną i chęć zbliżenia Szwajcarii do Unii Europejskiej, gdzie funkcjonowała zasada swobodnego przepływu osób, a z drugiej strony, na rosnące wciąż obawy społeczeństwa wobec imigrantów z odmiennego kręgu kulturowego. Model ten dzielił imigrantów ze względu na ich pochodzenie:

1) krąg wewnętrzny (państwa Unii Europejskiej, których obywatele mieli możliwość swobodnego przekraczania granic Konfederacji),

2) krąg pośredni (Stany Zjednoczone, Kanada i państwa Europy wschodniej, między innymi, ze względu na przyszłe rozszerzenie granic Unii Europejskiej; obywatele tych państw poddawani byli „szczególnym procedurom przyjęcia”²⁰),

3) krąg zewnętrzny, obejmujący pozostałe państwa, ich obywatele poddawani byli specjalnemu systemowi ubiegania się o pozwolenie na pobyt. Jean-Michel Bonvin twierdzi, że jedyną możliwością legalnej imigracji dla obywateli tych państw było ubieganie się o azyl²¹.

Model trzech kręgów został zastąpiony w 1998 r. przez model dwóch kręgów: do pierwszego należą państwa Unii Europejskiej, z którą Szwajcaria

¹⁷ Por. ibidem, s. 94.

¹⁸ Por. H.-R. Wicker (red.), *Les migrations*, s. 87.

¹⁹ Por. ibidem, s. 89-90.

²⁰ Por. J.-M. Bonvin, *La Politique de l'immigration*, s. 1034.

²¹ Por. ibidem, s. 1034.

podpisała umowę o swobodnym przepływie osób, a do drugiego – pozostałe państwa. System ten polegał na uprzywilejowaniu imigrantów z państw Unii Europejskiej i na ograniczeniu dostępu do szwajcarskiego rynku pracy dla osób pochodzących spoza Unii, za wyjątkiem wysokiej klasy specjalistów²², i to tylko w tych sektorach gospodarki, w których przedsiębiorcy zgłaszali zapotrzebowanie na pracowników z zagranicy.

Mówiąc o polityce migracyjnej w Szwajcarii, trzeba wspomnieć o sytuacji osób ubiegających się o azyl. W kontekście modelu trzech, a później dwóch kręgów, dla imigrantów pochodzących spoza Unii Europejskiej prośba o azyl była często jedynym sposobem na to, aby uzyskać prawo pobytu w Szwajcarii. Obecnie obowiązującym prawem jest Ustawa o azylu z 2013 r., zgodnie z którą

uznaje się za uchodźców osoby, które w swoim państwie są narażone na niebezpieczeństwo ze względu na rasę, wyznawaną religię, narodowość, przynależność do określonych grup społecznych lub ze względu na wyznawane przekonania polityczne²³.

Każda osoba, której, zgodnie z powszechnie uznawanymi międzynarodowymi kryteriami, grozi niebezpieczeństwo lub jest prześladowana w swoim państwie, uzyskuje azyl polityczny w Szwajcarii²⁴. Trzeba również zaznaczyć, że nowa ustawa zastrzyła pewne regulacje, na przykład wprowadzając

możliwość wydalenia osób, które przed przyjazdem do Szwajcarii przebywały w innym kraju, uznanym za bezpieczny, (...) ograniczenie pomocy społecznej dla osób, których wnioski o azyl zostały oddalone, (...) oraz wzmocnione restrykcje wobec organizatorów oszukańczego proceduru azylowego. (...) W rezultacie, Szwajcaria ma jedną z najostrzejszych regulacji prawnych w Europie odnośnie do obcokrajowców (...) ²⁵.

Wydaje się, że sytuacja ta pozostaje w sprzeczności z wielowiekową tradycją humanitarnego państwa szwajcarskiego uznawanego za ziemię przyjmującą uchodźców. Być może jest to spowodowane ogromną, jak na niespełna ośmiomilionowe społeczeństwo, liczbą obcokrajowców i rosnącymi obawami o utratę tożsamości. Będzie o tym mowa w następnej części artykułu, po-

²² Por. Politique migratoire, critique... [online]. Le Service Communautaire de la Planchette [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.planchette.ch/pages/page_politique-migratoire.html>.

²³ Por. Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) (RS 142.31).

²⁴ Por. Définition du terme de réfugié et le droit d'asile [online]. Secrétariat d'Etat aux migrations [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/asyl/asyl/asylrecht.html>>.

²⁵ A. Porębski, Wielokulturowość, s. 106-107.

święconej ewolucji postaw społeczeństwa wobec imigrantów i radykalizacji sił prawicowych.

Innym, równie istotnym problemem przełomu XX i XXI w. w Szwajcarii jest kwestia nielegalnych imigrantów. Nielegalnymi imigrantami są osoby, które przebywając w danym kraju, nie posiadają ważnych dokumentów zezwalających na pobyt²⁶. Ustawa federalna o cudzoziemcach z dnia 16 grudnia 2005 r. (obecnie obowiązuje wersja z 1 lutego 2014 r.) określa wiele przyczyn, dla których pobyt na terytorium Konfederacji może zostać uznany za nielegalny. Jest to, na przykład, utrata zezwolenia na pobyt, nielegalny wjazd do Szwajcarii czy odmowa przyznania statusu azylanta²⁷. Liczba osób przebywających nielegalnie na terytorium Szwajcarii szacowana jest na 70-300 tys. – według różnych źródeł²⁸. Nielegalni imigranci, choćby ze względu na swoją liczbę, stanowią ogromne wyzwanie dla polityki Konfederacji. Jak mówi szwajcarski dziennikarz Klaus J. Stöhlker, nielegalni imigranci stanowią temat tabu, gdyż – z jednej strony – Szwajcarzy narzekają na wciąż rosnącą ich liczbę, a z drugiej strony, jest oczywiste, że gospodarka szwajcarska nie mogłaby tak dobrze funkcjonować bez taniej, bo nielegalnej, siły roboczej, zwłaszcza w sektorze rolnictwa czy turystyki²⁹. Federalna Komisja do spraw migracji³⁰ przeprowadziła w latach 2000-2010 badania socjodemograficzne, z których wynika, że największą część *sans-papiers*³¹ stanowią imigranci zarobkowi, ale wciąż rośnie liczba osób, którym odmówiono statusu azylanta, bądź takich, które nie starają się nawet o taki status, zdając sobie sprawę z tego, że uzyskanie go jest bardzo trudne, a odmowa azylu jest równoznaczna z deportacją do kraju pochodzenia³². Należy podkreślić, że duża część nielegalnych imigrantów pochodzi z krajów odległych kulturowo od Szwajcarii, co nie pozostaje bez wpływu na postrzeganie ich przez społeczeństwo i na wzrost postaw ksenofobicznych.

²⁶ Por. D. Efonayi-Mäder, *Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010*, Berne 2010, s. 12.

²⁷ Por. Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005 (Etat le 1^{er} mars 2015) (RS 142.20).

²⁸ Por. D. Efonayi-Mäder, *Visage des sans-papiers*, s. 6.

²⁹ Por. K. Stöhlker, *La Suisse en détresse*, Zurich 2002, s. 54-56.

³⁰ Commission Fédérale pour les questions de migration (CFM).

³¹ „Bez papierów”, francuskie określenie nielegalnych imigrantów.

³² Por. D. Efonayi-Mäder, *Visage des sans-papiers*, s. 29-31.

EWOLUCJA POSTAW SPOŁECZEŃSTWA SZWAJCARSKIEGO WOBEĆ IMIGRANTÓW I RADYKALIZACJA SIŁ PRAWICOWYCH. POLITYKA INTEGRACJI WOBEĆ IMIGRANTÓW

W Szwajcarii dają się zaobserwować dwie przeciwstawne postawy reprezentowane przez społeczeństwo i władze wobec cudzoziemców, zarówno tych, którzy posiadają pozwolenie na pobyt i pracę, jak i tych przebywających na terytorium Konfederacji nielegalnie. Z jednej strony, mamy do czynienia ze wzrostem postaw ksenofobicznych, podsycanych przez ugrupowania prawicowe (zwłaszcza przez Szwajcarską Partię Ludową), a z drugiej strony, obserwujemy dużą mobilizację społeczną w obronie nielegalnych imigrantów, zwłaszcza uchodźców i osób ubiegających się o azyl polityczny. Te dwie tendencje zostaną poniżej omówione.

Pierwsze próby ustawowego ograniczenia liczby imigrantów w Szwajcarii pojawiły się już w okresie międzywojennym. W roku 1922 została zgłoszona inicjatywa ludowa mająca na celu utrudnienie cudzoziemcom dostępu do naturalizacji, czyli uzyskania obywatelstwa Konfederacji. Jednocześnie z tą inicjatywą, obywatele głosowali nad możliwością wydalenia z terytorium kraju tych cudzoziemców, którzy stanowili zagrożenie dla bezpieczeństwa i dobrobytu kraju. Obydwie inicjatywy zostały odrzucone większością głosów, odpowiednio: 84,1% i 61,9%³³, niemniej jednak Rada Federalna musiała dostrzec problem imigrantów i wprowadziła dwie ustawy mające na celu wzmocnienie kontroli obcokrajowców. Teoretyczne dotąd zagrożenie ze strony cudzoziemców nabrało charakteru oficjalnego.

W okresie powojennym imigracja rosła w bardzo szybkim tempie, ale nie stanowiła w Szwajcarii problemu politycznego ani społecznego. Potrzebowano rąk do pracy, aby gospodarka, która nie ucierpiała w wyniku działań wojennych, mogła się rozwijać. Pierwsze inicjatywy mające na celu ograniczenie liczby imigrantów na terytorium Konfederacji Helweckiej pojawiły się w latach 70. 7 czerwca 1970 r. poddana została pod głosowanie inicjatywa przeciwko zalewowi Szwajcarii przez obcokrajowców, zwana inicjatywą Schwarzenbacha³⁴. Inicjatywa ta została odrzucona w głosowaniu. W latach 1970-2014 zostało zgłoszonych i niejednokrotnie poddanych pod głosowanie bardzo wiele inicjatyw, które w różny sposób dotyczyły imigracji i imigrantów³⁵:

³³ Por. [online]. Die Bundesbehörden [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/19220611/index.html>>.

³⁴ James Schwarzenbach, dziennikarz, założyciel Akcji przeciwko Zalewowi Narodu i Ojczyzny przez Obcokrajowców, por. A. Porębski Wielokulturowość, s. 90.

³⁵ Por. Répertoire chronologique [online]. Die Bundesbehörden [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_1.html>.

- 20.10.1974 r.: inicjatywa przeciwko zalewowi Szwajcarii przez obco-krajowców i przeludnieniu kraju. Projekt został odrzucony w głosowaniu;
- 13.03.1977 r.: przeciwko nadmiernej imigracji i w sprawie rocznych limitów naturalizacji. Projekt odrzucony w głosowaniu;
- 5.04.1981 r.: inicjatywa w kwestii poparcia dla nowej polityki wobec cudzoziemców, mającej na celu wprowadzenie ułatwień w przyznawaniu pozwoleń na pobyt, ubezpieczeń i w łączeniu rodzin. Projekt został odrzucony w głosowaniu;
- 4.08.1987 r.: przeciwko nadmiernej liczbie cudzoziemców. Projekt upadł na etapie zbierania podpisów, a zatem nie został poddany pod głosowanie;
- 4.12.1988 r.: za ograniczeniem imigracji. Projekt został odrzucony w głosowaniu;
- 21.08.1991 r.: przeciwko masowemu napływowi cudzoziemców i osób ubiegających się o azyl. Projekt upadł na etapie zbierania podpisów;
- 14.03.1996 r.: za rozsądną polityką przyznawania azylu. Projekt został odrzucony w trakcie prac w parlamencie;
- 1.12.1996 r.: przeciwko nielegalnej imigracji. Projekt został odrzucony w głosowaniu;
- 13.03.1997 r.: za ograniczeniem imigracji. Projekt miał na celu wprowadzenie zasady, że w każdym roku liczba imigrantów miała być niższa od liczby cudzoziemców opuszczających terytorium Szwajcarii. Projekt upadł na etapie zbierania podpisów;
- 5.12.1998 r.: za ograniczeniem przyjmowania próśb o azyl. Projekt upadł na etapie zbierania podpisów;
- 15.11.1999 r.: za wolnością słowa i jednoczesnym zniesieniem zakazu rasizmu. Projekt upadł na etapie zbierania podpisów;
- 24.09.2000 r.: za ograniczeniem imigracji. Projekt został odrzucony w głosowaniu;
- 13.09.2004 r.: za ograniczeniem imigracji z krajów nienależących do Unii Europejskiej. Projekt upadł na etapie zbierania podpisów;
- 24.11.2004 r.: przeciwko nadużyciom w prawie azylowym. Projekt został odrzucony w głosowaniu;
- 1.06.2008 r.: za demokratyzacją naturalizacji. Ustawa ta miała zwiększyć autonomię gmin w kwestii uprawnień do przyznawania obywatelstwa gminy. Projekt został odrzucony w głosowaniu;
- 29.11.2009 r.: przeciwko budowie minaretów. Projekt został przyjęty w głosowaniu;

– 28.11.2010 r.: wszedł w życie przepis, na mocy którego pozbawia się prawa pobytu cudzoziemców, którzy popełnili poważne przestępstwo (morderstwo, gwałt, ale także nadużywanie pomocy społecznej);

– 29.01.2013 r.: za stabilizacją liczby ludności w Szwajcarii. Projekt nawiązywał do inicjatywy z 13 marca 1997 r. i miał na celu wprowadzenie zasady, że w każdym roku liczba imigrantów miała być niższa od liczby cudzoziemców opuszczających terytorium Szwajcarii. Projekt upadł na etapie zbierania podpisów;

– 9.02.2014 r.: przeciwko masowej imigracji. Projekt został przyjęty w głosowaniu;

– 30.11.2014 r.: inicjatywa obywatelska mająca na celu ograniczenie imigracji w celu ochrony zasobów naturalnych Szwajcarii. Projekt (ECOPOP³⁶) został odrzucony większością 74%.

Z powyższej listy głosowań wynika, że zarówno zgłaszane projekty, jak i postawy społeczeństwa wobec imigracji są zmienne i nie zawsze przyjazne wobec imigrantów. Z jednej strony, Szwajcarzy regularnie odrzucają wszelkie inicjatywy ksenofobiczne, lub nawet nie dopuszczają do głosowania nad nimi, gdyż nie zostaje zebrana odpowiednia liczba podpisów potrzebnych do wszczęcia procedury prowadzącej do głosowania powszechnego. Tak było w przypadku inicjatywy Schwarzenbacha i innych inicjatyw mających na celu ograniczenie liczby cudzoziemców (poprzez nieprzyjmowanie obcokrajowców, jak również poprzez ich wydalenie), czy nawet w kwestii ewentualnej deportacji nielegalnych imigrantów. Z drugiej jednak strony, odrzucane były również inicjatywy mające na celu wprowadzenie ułatwień w uzyskaniu pozwolenia na pobyt, takie jak głosowanie z dnia 5 kwietnia 1981 r. czy inicjatywa mająca na celu przyznanie większej autonomii gminom w kwestii prawa do nadawania obywatelstwa. O głosowaniu przeciwko masowej imigracji z 9 lutego 2014 r. i jego konsekwencjach, jak również o głosowaniu ECOPOP z 30 listopada 2014 r., będzie mowa w dalszej części artykułu.

Inicjatywy powszechne mające na celu ograniczenie imigracji w Szwajcarii są w ogromnej większości autorstwa ugrupowań i osób o poglądach skrajnie prawicowych. Po tej stronie sceny politycznej dominuje od lat Szwajcarska Partia Ludowa (SVP: *Schweizerische Volkspartei*)³⁷. Lektura tekstów inicjatyw powszechnych autorstwa SVP pozwala na stwierdzenie, że siła ta radykalizuje

³⁶ Inicjatywa mająca na celu ograniczenie imigracji ze względów ekologicznych: ograniczenie liczby przybywających imigrantów do 0,2% populacji Szwajcarii rocznie (14 tys. osób).

³⁷ W języku francuskim: Union Démocratique du Centre (UDC) – Unia Demokratyczna Centrum.

się coraz bardziej, a z analizy wyników głosowań można również wywnioskować, że ma dosyć duże poparcie w społeczeństwie. SVP stawia sobie za cel obronę wyjątkowości Szwajcarii – państwa opierającego się na dwóch religiach (katolicyzmie i protestantyzmie) i czterech językach (niemieckim, francuskim, włoskim i retoromańskim). Jak mówi Oskar Mazzoleni z uniwersytetu w Lozannie,

system federalny, w powiązaniu z szacunkiem wobec mniejszości kulturowych, nie powinien wpływać na postrzeganie imigrantów jako osób zagrażających integralności narodu [szwajcarskiego]³⁸.

Szwajcarska Partia Ludowa opiera swoją politykę właśnie na koncepcji zagrożenia ze strony imigrantów, zagrożenia dla integralności narodu, jak również dla tożsamości narodowej Szwajcarów. Imigranci są określani przez lewicowych publicystów szwajcarskich jako wygodne kozły ofiarne dla SVP: zakłada się, że przepełnione pociągi, drogi, ceny ziemi i wciąż rosnące czynsze, a również zniszczony krajobraz i presja na pensje pracowników, są efektem nadmiernej liczby obcokrajowców w Szwajcarii³⁹. Co ciekawe, wśród członków i sympatyków Szwajcarskiej Partii Ludowej jest wielu naturalizowanych cudzoziemców, którzy wraz z upływem lat doskonale zintegrowali się ze społeczeństwem⁴⁰. Są to często osoby z pierwszych fal imigracyjnych: Włosi, Hiszpanie lub Portugalczycy, którzy w dzisiejszych imigrantach dostrzegają zagrożenie dla „szwajcarskości”, w którą oni już doskonale wrosli. Ciekawą tezę na temat antyimigracyjnych postaw społeczeństwa wysuwa również Denise Efionayi-Mäder, która, opierając się na opiniach ekspertów w dziedzinie imigracji, mówi, że

niektórzy obywatele jednego dnia głosują za represyjną ustawą wobec imigrantów, a kolejnego dnia podpisują petycję sprzeciwiając się wydaleniu swoich sąsiadów nielegalnie przebywających na terytorium Szwajcarii, uświadamiając sobie, że abstrakcyjna polityka imigracyjna może wpływać na losy konkretnych osób⁴¹.

Obok licznych antyimigracyjnych inicjatyw prawej strony sceny politycznej Szwajcarii, da się więc zauważyć również tendencje odwrotne, mające na celu obronę cudzoziemców przebywających w Szwajcarii, coraz częściej tych,

³⁸ Por. O. Mazzoleni, *Nationalisme et populisme en Suisse*, Lausanne 2003, s. 52.

³⁹ Por. J.-D. Delley, *L'immigration, bouc émissaire commode pour l'UDC* [online]. Domaine Public [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.domainepublic.ch/articles/24344>>.

⁴⁰ Por. A. Pogorzelska-Kliks, *Ewolucja tożsamości narodowej mieszkańców szwajcarskiego kantonu Valais*, Katowice 2007, rozprawa doktorska [online]. SBC [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.sbc.org.pl/Content/4449/doktorat2690.pdf>>, s. 223.

⁴¹ Por. D. Efionayi-Mäder, *Visage des sans-papiers*, s. 76.

k którzy przebywają na terytorium Konfederacji nielegalnie, przed ksenofobicznymi postawami społecznymi i antyimigracyjną polityką państwa. Stowarzyszenia broniące praw imigrantów krytykują binarny system rekrutacji siły roboczej – politykę dwóch kręgów migracyjnych, o której była mowa w pierwszej części artykułu, jako dyskryminującą wobec osób pochodzących z krajów nienależących do Unii Europejskiej. Jak mówi lozański adwokat i obrońca nielegalnych imigrantów Christophe Tafelmacher, w Szwajcarii nie istnieje żaden przepis prawny regulujący sytuację osób przebywających nielegalnie na terytorium Konfederacji. Szwajcaria nigdy nie podjęła próby takiej regulacji⁴². Federalna polityka migracyjna polega w dużej mierze na walce z nielegalną migracją, która przejawia się w praktyce wzmożonymi kontrolami legalności pobytu imigrantów na terytorium Szwajcarii, jak również nakładaniem wysokich kar na osoby pomagające nielegalnym imigrantom. Ponadto, istnieją istotne rozbieżności pomiędzy kantonami w kwestii stosowania przepisów dotyczących nie tylko walki z nielegalną migracją (takich jak wydalenie z terytorium kraju osób nielegalnie tam przebywających), ale również przyznawania praw socjalnych imigrantom bez prawa pobytu (np. dostęp do ubezpieczenia społecznego czy do bezpłatnej służby zdrowia)⁴³. Należy również wspomnieć o tym, że wielu nielegalnych imigrantów pracuje w Szwajcarii „półlegalnie”, to znaczy, nie mając prawa pobytu na terytorium Konfederacji, płacą oni podatki od zarobionych pieniędzy i składki na ubezpieczenie społeczne.

Jedną z wielu organizacji działających na rzecz imigrantów w różnych kantonach (Fryburg, Neuchâtel, Berno, Genewa, Bazylea czy Vaud) jest Collectif vaudois de soutien aux sans-papiers⁴⁴, która regularnie składa petycje do rządu kantonowego o regulację sytuacji imigrantów, tak aby mogli oni „wyjść z cienia i zacząć żyć godnie”⁴⁵. Christophe Tafelmacher zauważa również, że

istnieje ogromna przepaść pomiędzy wizerunkiem Szwajcarii będącej ojczyzną humanitaryzmu a polityczną rzeczywistością i praktykami państwa wobec cudzoziemców⁴⁶.

⁴² Por. C. Tafelmacher, En porte-à-faux. Réfugié.e.s ou personnes sans-papiers face à l'illégalité [online]. Réfractations [dostęp: 2015-14-12]. Dostępny w Internecie: <<http://refractions.plusloin.org/IMG/pdf/2206.pdf>>, s. 54.

⁴³ Por. C. Amarelle, Les migrations économiques sans status légal – L'environnement normatif des sans-papiers, [w:] C. Amarelle (red.), Migrations et économie. L'accès des étrangers à la vie économique – Les normes et leur application, Berne 2010, s. 138.

⁴⁴ Grupa wsparcia nielegalnych imigrantów w kantonie Vaud.

⁴⁵ Por. C. Tafelmacher, En porte-à-faux, s. 57.

⁴⁶ Por. idem, J.-M. Dolivo, Sans-papiers et Demandeurs d'asile: faire reconnaître le droit d'être là, [w:] M.-C. Caloz-Tschopp (red.), Mondialisation, Migration, Droits de l'Homme: Un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté, Bruxelles 2007, s. 2.

Bardzo istotną sprawą jest polityka władz Konfederacji w celu integracji imigrantów. Przeglądając współczesne publikacje na temat imigracji, można odnieść wrażenie, że imigranci są w Szwajcarii niezbędni dla budowania jej dobrobytu i dla rozwoju gospodarczego. Nie pojawia się pytanie „czy?”, ale „dlaczego Szwajcaria potrzebuje imigracji?”⁴⁷ Jednakże, co istotne, bierze się pod uwagę jedynie aspekt ekonomiczny imigracji – obecność cudzoziemców na terytorium Konfederacji jest analizowana jedynie pod kątem ich przydatności na rynku pracy. Kwestię integracji imigrantów reguluje Ustawa o cudzoziemcach z dnia 16 grudnia 2005 r. (po zmianach z 1 lutego 2014 r.). Ustawa ta przewiduje, że obcokrajowcy będą szanować wartości Konstytucji Federalnej, przepisy prawa i bezpieczeństwa publicznego, wykażą się chęcią uczestnictwa w życiu gospodarczym i doksztalcania się, jak również będą znać przynajmniej jeden język narodowy Szwajcarii⁴⁸. Co ciekawe, często poruszana jest kwestia integracji ekonomicznej, natomiast całkowicie pomija się integrację polityczną cudzoziemców, na przykład nadanie praw obywatelskich. Jak mówi politolog Marco Giugni:

Szwajcaria wciąż żąda od cudzoziemców przyswojenia sobie zwyczajów kraju, aby należeć do jego wspólnoty narodowej. Widać również, że prawa polityczne pozostają, przynajmniej na poziomie federalnym tematem tabu i, że Szwajcaria przedkłada integrację społeczną (prawa społeczne i zasadę równości ekonomicznej) nad integrację polityczną cudzoziemców⁴⁹.

Często polityka integracji ogranicza się do organizowania kursów językowych, mających na celu ułatwienie znalezienia pracy. Szwajcaria preferuje zatem model integracji poprzez aktywne uczestnictwo w rynku pracy. Jeszcze raz widać wyraźnie pragmatyczne podejście władz Konfederacji do zagadnienia imigracji i integracji cudzoziemców. Można odnieść wrażenie, że władze starają się wciąż traktować cudzoziemców jako swojego rodzaju bufor koniunkturalny, jedynie jako siłę roboczą. Jednakże powrót do polityki połowy XX w. jest już obecnie niemożliwy. Imigranci oczekują nie tylko możliwości zarobienia pieniędzy, ale również traktowania w pełni równego z obywatelami Konfederacji.

Jak już zostało powiedziane, większość ksenofobicznych inicjatyw mających na celu ograniczenie imigracji była regularnie odrzucana w głosowaniach bądź

⁴⁷ L'économie suisse a besoin de l'immigration [online]. MSM [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.msm.ch/news/economie/articles/333524/>>.

⁴⁸ LEtr, art. 4.

⁴⁹ Por. M. Giugni, Immigration dans les débats publics des années quatre-vingt-dix – Les étrangers, l'extrême droite et la question d'intégration, [w:] H. Mahnig (red.), Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948, Zurich 2005, s. 422.

nie była nawet dopuszczana do głosowań. 9 lutego 2014 r. w głosowaniu powszechnym została przyjęta inicjatywa ludowa autorstwa Szwajcarskiej Partii Ludowej (Unii Demokratycznej Centrum) „Przeciwko masowej imigracji”. Inicjatywa ta została przyjęta minimalną większością 50,3%. Inicjatywa⁵⁰ modyfikuje artykuł 121 Konstytucji Konfederacji Helweckiej o pobycie i osiedlaniu się cudzoziemców. Zgodnie z jej zapisami, Szwajcaria będzie prowadzić autonomiczną politykę w kwestii udzielania pozwoleń na pobyt cudzoziemcom. Liczba pozwoleń, włącznie z udzielonym prawem azylu, będzie ograniczona rocznymi kontyngentami. Zostaje wprowadzona również możliwość ograniczenia prawa do łączenia rodzin i pomocy społecznej. Roczne limity dla cudzoziemców wykonujących działalność lukratywną będą ustalane w zależności od interesów gospodarczych kraju i od potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorstwa, z preferencją dla obywateli Szwajcarii. Brana będzie również pod uwagę zdolność danego imigranta do integracji. Ponadto, zgodnie z inicjatywą, nie będzie można zawrzeć żadnej umowy międzynarodowej niezgodnej z nowym artykułem konstytucji. Konsekwencją tego głosowania jest nie tylko powrót do modelu kwotowej polityki imigracji z lat 70., ale również poddanie pod dyskusję umów dwustronnych z Unią Europejską o swobodnym przepływie osób. Wprowadzony został okres trzech lat, w ciągu którego wszystkie umowy międzynarodowe sprzeczne z nowym artykułem muszą zostać renegocjowane. Niemniej jednak pozostają one obowiązujące w niezmienionej formie do momentu ich renegocjacji. Zatem, można powiedzieć, że inicjatywa nie wywołała bezpośrednich i natychmiastowych skutków na poziomie umów międzynarodowych.

Wynik głosowania z 9 lutego 2014 r. wywołał ogromną dyskusję na temat przyczyn i możliwych konsekwencji tej decyzji obywateli. Według Philippe’a Bacha, dziennikarza francuskiego dziennika „Le Monde”, głosowanie to ukazuje przede wszystkim potrójny podział w społeczeństwie szwajcarskim⁵¹:

- 1) podział językowy: kantony francuskojęzyczne głosowały przeciwko inicjatywie, w przeciwieństwie do kantonów niemieckojęzycznych,
- 2) podział miasto–wieś: większość mieszkańców dużych ośrodków miejskich (Zurych, Bazylea, Berno) głosowało przeciwko przyjęciu inicjatywy,
- 3) podział gospodarczy: regiony bogate głosowały przeciwko inicjatywie.

⁵⁰ Por. Initiative populaire fédérale “Contre l’immigration de masse” [online]. La Chancellerie fédérale [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis413.html>>.

⁵¹ Por. P. Bach, En Suisse, un vote xénophobe, mais pas seulement [online]. Le Monde Diplomatique [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2014-02-13-vote-suisse>>.

Ponadto, dziennikarze zwracają uwagę, że wynik głosowania ukazuje przede wszystkim wzrost popularności tendencji ksenofobicznych i siły prawicowej partii SVP. Przypomina się przy tej okazji fakt, że to właśnie ta partia w roku 2007 okleiła miasta plakatami z czarnym baranem wypychanym poza granice Szwajcarii przez białe owce (przy okazji głosowania w sprawie deportacji cudzoziemców, którzy popełnili przestępstwo na terytorium Konfederacji; inicjatywa ta została zresztą ostatecznie przyjęta w 2010 r.)⁵². Podkreśla się jednocześnie, że obydwie izby Parlamentu – Rada Narodowa i Rada Kantonów, jak również Rada Federalna, czyli rząd Szwajcarii – były przeciwne inicjatywie i sugerowały odrzucenie jej w głosowaniu powszechnym.

Politolog szwajcarski Pascal Sciarini, w wywiadzie udzielonym dziennikowi „Le Monde”⁵³, wyraził obawę, że środowiska prawicowe, minimalizując negatywne konsekwencje przyjęcia inicjatywy, nie wzięły pod uwagę realnego zagrożenia przyjęcia jej. Wspomniał również, że jest to trzecie głosowanie w kwestii imigracji wygrane przez SVP, po głosowaniu w sprawie zakazu budowy minaretów i deportacji cudzoziemców, którzy popełnili przestępstwo na terytorium Szwajcarii. O ile jednak dwa poprzednie głosowania mogły co najwyżej wpłynąć niekorzystnie na wizerunek Szwajcarii w Europie, głosowanie z 9 lutego 2014 r. może mieć poważne konsekwencje gospodarcze i polityczne.

Axel Marion z Uniwersytetu w Bostonie, w wypowiedzi z kwietnia 2014 r., również mówił o różnych konsekwencjach przyjęcia tej inicjatywy „anty-europejskiej”, takich jak konieczność renegotjacji umów dotyczących programów Erasmus+ i Horyzont 2020, jak również wszelkich innych umów dwustronnych. Marion wspomniał, że wynegocjowane w przeszłości bardzo korzystne warunki dla Szwajcarii w kontaktach z Unią Europejską również będą podlegać renegotjacji⁵⁴. Jeśli chodzi natomiast o wewnętrzną politykę Konfederacji, Marion obawiał się wzmocnienia postaw ksenofobicznych i eurosceptycznych w społeczeństwie szwajcarskim⁵⁵.

⁵² Por. M. Bettinelli, *Vote anti-immigré en Suisse: quatre questions pour comprendre* [online]. Le Monde [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/02/09/votation-suisse-anti-immigration-mode-d-emploi_4362995_3214.html>.

⁵³ Por. A. Salles, *Suisse, un vote identitaire, contre l'immigration, pas contre l'Europe* [online]. Le Monde [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/02/09/en-suisse-un-vote-identitaire-contre-l-immigration-pas-contre-l-europe_4363137_3214.html>.

⁵⁴ Por. A. Marion, *La votation helvétique sur l'immigration: causes et conséquences d'un scrutin symbolique* [online]. Fondation Pierre du Bois [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.fondation-pierredubois.ch/en/Papiers-d-actualite/votation-helvetique-sur-limmigration-causes-et-consequences-dun-scrutin-symbolique.html>>, s. 8.

⁵⁵ Por. *ibidem*, s. 9.

Pojawiły się również obawy co do wyniku głosowania planowanego na 30 listopada 2014 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej ograniczenia imigracji w celu ochrony zasobów naturalnych. Obawy te okazały się jednak nieuzasadnione, inicjatywa została bowiem odrzucona większością 74%. Czy można zatem wnioskować, że głosowanie z 9 lutego 2014 r. było swego rodzaju „wypadkiem przy pracy”? Obecnie, od 2 grudnia 2014 r. trwa zbieranie podpisów pod inicjatywą powszechną za ustaleniem rocznych kontyngentów liczby imigrantów. Termin zebrania 100 tys. podpisów został wyznaczony na 2 czerwca 2016 r.

PODSUMOWANIE. WNIOSKI

Kwestia imigracji zajmuje zarówno we współczesnej polityce Szwajcarii, jak i w dyskusji społecznej bardzo istotne miejsce, o czym świadczy już sama liczba głosowań powszechnych dotyczących imigrantów, zarówno zarobkowych, jak i uchodźców ubiegających się o azyl. Na tym tle szczególnie istotna wydaje się sprawa nielegalnej imigracji. Dają się zauważyć dwa rodzaje postaw społeczeństwa wobec imigrantów i dwa rodzaje działań władz federalnych. Obywatele Szwajcarii prezentują różne postawy wobec imigrantów. Z jednej strony, partie i ugrupowania prawicowe zyskują coraz większe poparcie społeczne (czego najlepszym dowodem było przyjęcie w głosowaniu z 9 lutego 2014 r. inicjatywy powszechnej przeciwko masowej imigracji), z drugiej strony, powstaje coraz więcej stowarzyszeń i organizacji broniących nielegalnych imigrantów – *sans-papiers*, zwłaszcza w kantonach francuskojęzycznych. W Szwajcarii wciąż jest obecne przekonanie o tym, że powinna być ona ziemią otwartą dla uchodźców czy dla osób poszukujących lepszego życia. Ponadto, obywatele Szwajcarii zdają sobie sprawę, że imigranci stanowią dużą siłę napędową dla gospodarki państwa, pracują w bardzo ważnych jej sektorach, takich jak turystyka, hotelarstwo, budownictwo czy rolnictwo; podejmują się również często prac, których nie chcą wykonywać Szwajcarzy (opieka nad osobami starszymi czy prowadzenie gospodarstw domowych osób prywatnych). Jest oczywiste, że imigracja nabrała charakteru strukturalnego i jest niezbędna dla utrzymania poziomu rozwoju gospodarczego Konfederacji. Wydaje się, że również władze, zarówno federalna, jak i kantonalne, zdają sobie z tego sprawę. Na uwagę zasługuje współczesna polityka imigracyjna Konfederacji. Państwo szwajcarskie, regulując procesy imigracyjne poprzez restrykcyjną politykę, stara się pokazać swoim obywatelom, że kon-

troluje imigrację i dba o porządek prawny i publiczny. Rząd federalny i parlament wykazują się w ten sposób daleko idącym pragmatyzmem, wspierając rozwój gospodarczy. Jednocześnie, nie nadając praw obywatelskich cudzoziemcom, pozbawia się ich możliwości współdecydowania o kształcie państwa. Nie należy zapominać bowiem o specyfice systemu politycznego Szwajcarii – demokracji bezpośredniej, dzięki której obywatele, poprzez głosowania powszechne, mają realny wpływ na kształtowanie polityki państwa.

Agata Pogorzelska-Kliks

IMMIGRATION IN SWITZERLAND AFTER 1945

**– EVOLUTION OF SOCIAL ATTITUDES AND CHALLENGES
FOR THE INTEGRATION POLICY.**

Summary

The article discusses immigration in Switzerland after 1945: its dynamics and the policy of the federal government towards immigration and immigrants. An important issue addressed in the paper are relations between Helvetian Federation and European Union, especially with respect to bilateral agreements concerning free movement of people.

The second part of the article is devoted to social attitudes towards immigration as well as the increasingly radical views of the right-wing groups, especially Swiss People's Party (SVP, in French – Democratic Union of the Centre – UDC) on immigration, which is most vividly manifested in public initiatives submitted to popular vote. An analysis of the results of votes demonstrates that the attitudes of the Swiss public towards immigration are not uniform. Initiatives aimed at expelling immigrants from Switzerland are rejected, but so are proposals of laws which make obtaining Swiss citizenship easier. Furthermore, the author discusses the Federation's immigrant integration policies, in which emphasis is put on integration on the job market or social integration, while completely ignoring political integration (granting civil rights).

The final issue addressed in this paper is the analysis of a watershed in the history of immigration in Switzerland, namely the public vote of February 9th, 2014 "Against Mass Immigration" and its consequences. This has been discussed based on source texts (text of the public initiative and commentaries of politicians, sociologists and journalists).

Bibliografia

- Amarelle C., Les migrations économiques sans status légal – L’environnement normatif des sans-papiers, [w:] C. Amarelle (red.), Migrations et économie. L’accès des étrangers à la vie économique – Les normes et leur application, Berne 2010, s. 125-180.
- Bach P., En Suisse, un vote xénophobe, mais pas seulement [online]. Le Monde Diplomatique [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2014-02-13-vote-suisse>>.
- Bettinelli M., Vote anti-immigré en Suisse: quatre questions pour comprendre [online]. Le Monde [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/02/09/votation-suisse-anti-immigration-mode-d-emploi_4362995_3214.html>.
- Bonvin J.-M., La Politique de l’immigration en Suisse, Commentaires 84, 4, 1998, s. 1027-1035.
- Définition du terme de réfugié et le droit d’asile [online]. Secrétariat d’Etat aux migrations [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/asyl/asyl/asylrecht.html>>.
- Delley J.-D., L’immigration, bouc émissaire commode pour l’UDC [online]. Domaine Public [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.domainepublic.ch/articles/24344>>.
- Die Bevölkerung der Schweiz [online]. Bundesamt für Statistik [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.149588.pdf>>.
- Efionayi-Mäder D., Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010, Berne 2010.
- Favez J.-C. (red.), Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses, Lausanne 1998.
- Giugni M., Immigration dans les débats publics des années quatre-vingt-dix – Les étrangers, l’extrême droite et la question d’intégration, [w:] H. Mahnig (red.), Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948, Zurich 2005, s. 416-441.
- Marion A., La votation helvétique sur l’immigration: causes et conséquences d’un scrutin symbolique [online]. Fondation Pierre du Bois [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.fondation-pierredubois.ch/en/Papiers-d-actualite/votation-helvetique-sur-limmigration-causes-et-consequences-dun-scrutin-symbolique.html>>.
- Mazzoleni O., Nationalisme et populisme en Suisse, Lausanne 2003.

- Piguet E., Mahnig H., Quotas d'immigration: l'expérience suisse [online]. Cahiers de Migrations Internationales [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www2.unine.ch/webdav/site/sfm/shared/pub/o/o_03.pdf>.
- Pogorzelska-Kliks A., Ewolucja tożsamości narodowej mieszkańców szwajcarskiego kantonu Valais, Katowice 2007, rozprawa doktorska [online]. SBC [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://www.sbc.org.pl/Content/4449/doktorat2690.pdf>>.
- Politique migratoire, critique... [online]. Le Service Communautaire de la Planchette [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.planchette.ch/pages/page_politiquemigratoire.html>.
- Porębski A., Wielokulturowość Szwajcarii na rozdrożu, Kraków 2010.
- Salles A., Suisse, un vote identitaire, contre l'immigration, pas contre l'Europe [online]. Le Monde [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/02/09/en-suisse-un-vote-identitaire-contre-l-immigration-pas-contre-l-europe_4363137_3214.html>.
- Stöhlker K., La Suisse en détresse, Zurich 2002.
- Tafelmacher C., Dolivo J.-M., Sans-papiers et Demandeurs d'asile: faire reconnaître le droit d'être là, [w:] M.-C. Caloz-Tschopp (red.), Mondialisation, Migration, Droits de l'Homme: Un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté, Bruxelles 2007, s. 459-519.
- Tafelmacher C., En porte-à-faux. Réfugié.e.s ou personnes sans-papiers face à l'illégalité [online]. Réfractions [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <<http://refractions.plusloin.org/IMG/pdf/2206.pdf>>.
- Tinguely M., L'Histoire des politiques à l'égard des personnes migrantes [online]. Eidgenössisches Departement des Innern [dostęp: 2015-04-12]. Dostępny w Internecie: <http://www.edi.admin.ch/frb/00505/00515/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDe357hGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-->>.
- Wicker H.-R. (red.), Les migrations et la Suisse, Zurich 2003.